

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

題目：權力分立制度之研究—基礎理論初探

計畫編號：NSC 87 - 2414 - H - 032 - 006 -

執行期限：86 年 8 月 1 日至 87 年 7 月 31 日

主持人：蔡宗珍

執行機關及單位名稱：淡江大學公共行政學系

## 一、中文摘要

本計畫係由國家理論與比較法學理論的角度對「權力分立」之意義與內涵進行剖析，試圖釐出權力分立思想於憲政國家中具體化與制度化的指標與判準，以作為掌握及判斷我國憲政體制下之權力分立制度之內涵與發展的憑藉。

首先對首先需對權力分立思想的源起與遞嬗過程作一觀察。在此尤著重於國家組織的發展過程中對於「權力」的思考與對應方式、洛克與孟德斯鳩思想的背景與內涵、君權體制演變為民主體制過程中權力性質的質變、權力分立思想所欲追求的目的等的認識與掌握。

其次，對習稱之「權力分立」概念，可依據各種不同的判斷標準進行解析。基此，權力分立的概念可區分為以下各種型態或所指：

- 1) 經由各個機關間之階層性的關係而論斷權力分立。在階層性的關係上，各機關間可以經由上下從屬性的關係，或經由並列而彼此牽制的關係來具體化權力分立的理念。
- 2) 經由各機關間組織性或制度性的關係來論斷權力分立。又可再將這些機關間的關係區別為彼此截然獨立運作、無法互相干預的設計（如美

國的國會與總統間的關係），僅片面性地容許一方介入並干預另一方運作的片面性依存關係（如一元化的議會體制下議會與內閣的關係），容許雙方彼此的牽制與互相干預對方運作可能的雙方性依存關係（今日絕大多數的議會民主體制均屬之）。

- 3) 人員的不相容性。有對於不同機關間人員的嚴格不相容要求、有原則上要求人員的不相容性、例外允許者，亦有不同機關間人員在體系上的聯結。
- 4) 功能性的管轄劃分。又可分為：①每一個機關各有特定且具有排他性的功能；②各機關原則上享有具排他性的特定功能，但允許例外存在；③並沒有依據法規範的功能進行區分的管轄領域（凡持形式的法律概念者即屬之）。
- 5) 功能的獨立性。又可細分為：①各機關均不許影響其他機關的行為；②某些機關可影響其他機關的行為（例如行政法院對於行政機關）；③於數個機關共同行使某一特定功能的情況下，各機關間彼此協力合作。

經由以上的解析，不難看出於「權力分立」的概念下，其實蘊含著各種各樣的具體化態樣。對於權力分立概念的不同的具體化形式同時也意味著對「國

家權力」的不同定性與規範重點。欲以體系化的方式掌握權力分立概念下「應有」的內含與要求，乃勢所不能。由憲法史與公法釋義學的發展來看，事實上也從未出現過對於「權力分立」概念的一致與確切的觀點。無寧說，對於權力分立概念內容的認識是依附於各該統治體系的歷史處境與具體政治目標所為的。

對於權力分立的制度規劃，往往可由以下幾個具體的問題的處理態度而漸其端倪：1) 對於「法律」的定位與理解；2) 是否贊成行政法院審判制度；3) 是否支持國會對於政府與行政機關享有廣範的控制權限；3) 是否、以及以何種方式發展憲法審判制度；4) 是否支持國會對於政府統治權限的參與決定權。

由以上探討可知，欲建立一套放之四海皆準的權力分立制度的抽象理論以及判斷、控制的標準恐是徒勞無功之事。因此，如何於各個具體的憲政秩序下，藉由具體的憲法規定而釐出權力分立思想的具體要求，應是掌握權力分立思想的不二法門。

關鍵詞：權力分立、立法權、執行權、司法權、權力制衡

#### Zusammenfassung:

Die vorliegende Untersuchung hat die staatsrechtliche, rechtstheoretische und rechtsvergleichende Vielfalt der Gewaltenteilungskonzeptionen zum Gegenstand gemacht. Ziel dieser Untersuchung ist, die präzisere Bedeutung und genaue-ren Inhalt der

Gewaltenteilungskonzeptionen zu erfassen.

Da der Idee der Gewaltenteilung unterschiedlich konkretisiert werden kann, ist es erforderlich, den wesentlichen Inhalt und die kennzeichnenden Merkmale herauszufinden. Um dies zu ermöglichen, muß die Entwicklungsgeschichte der Gewaltenteilungsgedanken in Betracht ziehen. Außerdem ist zu fragen, was für welche Beziehung das Prinzip der Gewaltenteilung zu den übrigen Verfassungsprinzipien z.B. Demokratie, Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip steht. In der Folge wird die modernen Probleme der Gewaltenteilung auseinandergesetzt.

Um die Konzeptionen der Gewaltenteilung zu ausschälen, können verschiedene Unterscheidungskriterien zu-grundgelegt werden. Nach eine gründliche Prüfung der relevanten Unterscheidungskriterien, ist es offensichtlich, dass eine einheitliche und gefestigte Abschauung über die Bedeutungen und den Inhalt der Gewaltenteilung fehlt. Wichtig ist vielmehr, anhand der konkreten Verfassungsbestimmungen die Art, Wirkungsweise des Gewaltenteilungsprinzips in einer bestimmten Verfassungsordnung auszuloten

Keywords: separation of powers, legislative power, executive power, judicial power, check and balance

## 二、計畫緣由與目的

當代憲政國家的發展可說是建立在由權力分立思想所引領的權力有限與權力分化的制度理念上，終極目的在求確保基本人權。權力分立制度正是一種用以有效保障基本人權的結構性支柱。因此，若欲健全並強化憲政國家的體質，必得要求對於國家權力的內涵與運作嚴密的定位及監控，以防止權力的濫用，並落實民主國家「主權在民」的精神。由此可見，有關權力分立思想的研究，不應僅是國家哲學或政治理論所關注的問題，更應是當代憲法學不可忽視的重要課題。尤須強調的是，此一研究絕非僅具理論性的趣味，而是憲政國家體制設計的礎石，其定位與演繹將關係到國家機器運轉的良窳。目前我國一方面憲政爭議層出不窮〔總統與行政院長職權劃分、大法官釋憲制度的定位、考試院與監察院的存廢、民選省長與行政院的關係等等，僅是其瑩瑩大者〕，另一方面舉國上下、不分朝野亦有進行憲政改革的共識。致力於權力分立思想的研究，正可以對當前解決諸多憲政爭議、重建憲政秩序的需求，提供學理上的憑藉。

然而，我國法學界對於權力分立思想的研究上，不論在質與量的方面似均有所不足，有系統地深入研究此一憲法理論，並從此一面向切入當前憲政改革的議題者，可說絕無僅有。基此，遂有提出本計畫的構想。

有鑑於此，本計劃最重要的研究目的在於對權力分立的思想與制度發展作一徹底的、有系統的法學研究，以便為解決具體憲政爭議奠定學理基礎。

## 三、計畫成果自評

原提出之計畫內容涵蓋面甚廣，牽涉到權力分立的理論基礎與我國實際憲政問題的檢驗。就一年份的研究工作而言，實屬力有未逮的挑戰。因此本計畫的成果主要是限制在權力分立思想之理論基礎的探討。至於我國憲政體制下的權力分立制度的設計與運作的評析，則另將為文探討。本計畫成果係以學術論文的形式撰寫，計畫投稿於學術刊物，以求正式發表。

## 四、參考文獻（擇要列出）

1. 林子儀著，權力分立與憲政發展，台北市：月旦出版社，1993年
2. 許宗力著，法與國家權力，第二版，台北市：月旦出版社，1993年
3. 湯德宗著，權力分立新論，台北市：作者發行，1998年
4. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Entstehung und Wandel des Rechts-staatsbegriffs (1969), in: ders., Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt am Main 1991, S. 143 ff.
5. Häussler, Richard: Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung, Berlin 1994.
6. Kunig, Philip: Das Rechtsstaats-prinzip, Tübingen 1986.
7. Merten, Detlef (Hrsg.), Gewalten-trennung im Rechtsstaat, Berlin 1989.
8. Seiler, Hansjörg, Gewaltenteilung,

Bern 1994.